Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De invloed van ontheffingen op de arbeidsparticipatie van WWB'ers

Colofon

Programma	Participatie
Datum	Mei 2013
Nummer	R 13/02
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-260-8

Voorwoord

'Werk boven inkomen' is het adagium van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Dat betekent dat iedereen zoveel mogelijk naar vermogen participeert en ontheffingen van de arbeidsplicht en re-integratieverplichting tot een minimum beperkt worden. Gemeenten staan hiermee voor de opdracht om WWB'ers alleen vanwege dringende redenen en alleenstaande ouders met een kind jonger dan 5 jaar tijdelijk een ontheffing van de arbeidsplicht te verlenen en op basis van maatwerk te begeleiden naar een terugkeer op de arbeidsmarkt.

De directie Werk en Inkomen binnen de Inspectie SZW heeft als doel de bijdragen van de uitvoeringsorganisaties aan de participatiedoelstellingen van het kabinet in beeld te brengen en hierover te oordelen. Hiermee wil de Inspectie bijdragen aan de toename van de participatiegraad van uitkeringsgerechtigden.

Deze rapportage, is het resultaat van een onderzoek dat op verzoek van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft plaatsgevonden, Het geeft inzicht in de wijze waarop gemeenten omgaan met het verlenen van ontheffingen van de arbeidsplicht aan WWB'ers en de begeleiding van deze groep naar werk. Specifieke aandacht gaat uit naar WWB'ers met medische belemmeringen.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

1 Samenvatting en oordeel

De centrale vraag in deze rapportage luidt:

In hoeverre wordt de arbeidsparticipatie van WWB'ers beïnvloed door het verlenen van ontheffingen van de arbeidsplicht en re-integratieverplichting?

Samenvatting

Het uitgangspunt van de WWB 'Werk boven Inkomen' dragen gemeenten uit in het geformuleerde beleid. Iedere WWB'er is verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden, tenzij er belemmeringen zijn die dit niet of moeilijk mogelijk maken. Gemeenten hebben de bevoegdheid om de WWB'er tijdelijk een ontheffing van de arbeidsplicht en/of re-integratieverplichting te verlenen, maar moeten daar terughoudend mee omgaan. In artikel 9 is bepaald dat gemeenten alleen in individuele gevallen vanwege zogenoemde 'dringende redenen' WWB'ers tijdelijk een ontheffing van de arbeidsplicht en/of re-integratieverplichting kunnen verlenen. Daarnaast is in artikel 9a bepaald dat de gemeente de alleenstaande WWB'er met een kind tot 5 jaar op diens verzoek een ontheffing van de arbeidsplicht verleent.

De wetgever heeft de gemeenten de vrijheid gelaten om het begrip dringende redenen en de voorwaarden waaronder een ontheffing van de arbeidsplicht kan worden verleend nader in beleid uit te werken. Meer dan de helft van de geënquêteerde gemeenten heeft dat niet gedaan. Van de overige gemeenten die wel beleid of uitvoeringsinstructies hebben, heeft de Inspectie vastgesteld dat de diepgang erin ontbreekt om klantmanagers in de uitvoering voldoende sturing te geven.

De vrijheid die de klantmanager heeft om tot zijn beslissing te komen biedt enerzijds de mogelijkheid tot het leveren van het noodzakelijke maatwerk aan de WWB'er. Anderzijds bestaat het risico dat klantmanagers in gelijke situaties verschillend handelen. Klantmanagers geven aan dat zij in de uitvoeringspraktijk met regelmaat gebruik maken van eigen vuistregels om tot hun beslissingen te komen. Omdat klantmanagers een grote mate van handelings- en beslissingsvrijheid hebben is het van belang dat er een kwaliteitssysteem is om de eenduidigheid en kwaliteit van de uitvoering te bewaken. De Inspectie heeft op basis van casestudies bij 7 gemeenten vastgesteld dat gemeenten kwaliteitscontroles uitvoeren, zij het dat deze controles vooral een procesmatig karakter hebben. Een inhoudelijke controle op de overwegingen die hebben geleid tot het verlenen van de ontheffing en de inzet van een re-integratietraject heeft de Inspectie niet kunnen vaststellen.

De Inspectie heeft zich in het onderzoek gericht op de zogenoemde 'formele ontheffingen'. Dat zijn, voor dit onderzoek, de ontheffingen waaraan een ontheffingsbeslissing ten grondslag ligt die volgens de wettelijke vormvereisten aan de WWB'er kenbaar wordt gemaakt. Bijna een kwart[1] van de WWB'ers heeft een dergelijke ontheffing, maar deze groep vormt maar een deel van het aantal WWB'ers dat niet aan de arbeidsplicht wordt gehouden. Gemeenten laten ook WWB'ers 'met rust' zonder dat daaraan een ontheffingsbeslissing ten grondslag ligt. Voor dit onderzoek de informele ontheffingen genoemd.

[1] Publicaties van het CBS over juni 2012

In tegenstelling tot de formele ontheffingen worden informele ontheffingen niet geregistreerd en verantwoord.
Uit onderzoek van het CBS[2] blijkt dat ongeveer twee derde van de WWB'ers om uiteenlopende redenen niet aan het werk wil of daar naar niet actief op zoek of beschikbaar voor is. 40% van de WWB'ers is niet actief werkzoekend zonder dat daar een formele ontheffingbeslissing aan ten grondslag ligt. Hoewel het te ver voert om te stellen dat al deze WWB'ers een informele ontheffingen hebben, maakt het wel duidelijk dat een substantieel deel van de WWB populatie 'met rust' wordt gelaten zonder dat daarover een formeel besluit is genomen. Hiermee geven de verantwoorde (formele) ontheffingen een vertekend beeld van het aantal WWB'ers dat niet aan de arbeidsplicht wordt gehouden. De Inspectie acht het van belang dat gemeenten het aantal WWB'ers dat 'met rust' gelaten wordt beperkt, zodat de focus zoveel mogelijk op werk gericht blijft.
Het benadrukken van het belang van werk boven inkomen blijkt tevens uit eerder onderzoek van de Inspectie waarbij naar voren kwam dat ongeveer twee derde van de WWB'ers geen dwang en drang ervaart om aan het werk te gaan[3].

Uit de formele ontheffingen blijkt een duidelijk verband tussen leeftijd en het percentage WWB'ers dat een ontheffing heeft. Zo is het percentage jongere WWB'ers met een ontheffing van de arbeidsplicht laag en zijn het vooral de ouderen (vanaf 55 jaar) die een ontheffing van de arbeidsplicht hebben.

Een ontheffing van de arbeidsplicht om dringende redenen kan worden verleend op medische en/of sociale gronden. Een ontheffing op medische gronden komt het meest voor. Omdat de vaststelling van een medische belemmering het vakgebied is van een medicus, wordt vrijwel altijd een medisch en in tweederde van de gevallen een arbeidskundig advies gevraagd. Klantmanagers zijn van mening dat dit arbeidskundig advies niet altijd noodzakelijk is.
De medische adviezen worden volgens klantmanagers altijd opgevolgd. De Inspectie ziet dit als een belangrijke voorwaarde om te komen tot een zorgvuldige beoordeling of een ontheffing van de arbeidsplicht aan de orde is.

Bij belemmeringen die een sociaal karakter hebben, behoort het tot de professie van de klantmanager om te beoordelen wat de ernst is en of dit moet leiden tot een ontheffing van de arbeidsplicht. In de praktijk gaan gemeenten daar ruimhartig mee om. Dit geldt met name voor de ontheffingen die gegeven worden aan ouderen vanaf 57½ jaar, meestal in combinatie met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hoewel de wet daarvoor geen ruimte biedt hebben sommige gemeenten dit leeftijdscriterium ook in het beleid opgenomen.

Gemeenten merken daarover op dat zij zich in het huidige tijdsgewricht, met een oplopend WWB bestand, schaarser wordende middelen en een moeilijke arbeidsmarkt gedwongen zijn strategische keuzes te maken. Deze keuzes liggen meestal niet in beleid verankerd, maar worden aan het inzicht van de klantmanager overgelaten. De klantmanager zal zich daarbij vooral richten op de mensen die in deze tijd, zonodig met de inzet van een traject, nog een redelijke kans maken op de arbeidsmarkt. Het gevolg is dat mensen waarvan de afstand tot de arbeidsmarkt groter is gemakkelijker met rust worden gelaten, waardoor het voor hen nog moeilijker wordt om terug te keren naar de arbeidsmarkt.

Gemeenten dienen alleenstaande ouders die de zorg hebben voor een kind tot 5 jaar op grond van artikel 9a van de WWB op verzoek een ontheffing te verlenen van

[2] CBS statistiek van "Arbeidsparticipatie en afstand tot de arbeidsmarkt in Nederland" van januari 2013 over 2011.
[3] Inspectierapport 'Iedereen aan de slag', december 2011, R 11/07.

de arbeidsplicht. De alleenstaande ouder heeft hierbij wel de plicht mee te werken aan re-integratieactiviteiten die er op gericht zijn de ouder beter bemiddelbaar te maken voor de arbeidsmarkt. De re-integratieactiviteiten worden door de gemeente binnen 6 maanden na toekenning van het verzoek vastgelegd in een plan van aanpak. Klantmanagers geven aan dat het niet altijd lukt om de alleenstaande ouder een passend scholings- of re-integratieaanbod te doen. Volgens klantmanagers komt dit vooral door beperkingen in het budget of door de gebrekkige motivatie of specifieke scholingswensen van de WWB'er. De Inspectie constateert dat artikel 9a sporadisch wordt toegepast. Iets meer dan de helft van de klantmanagers heeft aangegeven alleenstaande ouders met een kind jonger dan 5 jaar niet spontaan te informeren over de mogelijkheid van het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 9a, omdat de focus vooral gericht is op werk. Door het niet wijzen op de mogelijkheid van artikel 9a is het risico aanwezig dat het aanbieden van passende scholingsactiviteiten ook achterwege blijft.

Het kabinet acht het niet wenselijk dat groepen WWB'ers worden uitgesloten van re-integratieactiviteiten. Bijna iedereen heeft immers mogelijkheden en talenten die benut kunnen worden om te werken dan wel stappen op weg naar werk te zetten. De arbeids- en re-integratieverplichtingen uit de wet gelden dan ook voor iedereen jonger dan 65 jaar. Bijna de helft van de klantmanagers geeft aan dat zij meestal geen re-integratieverplichting opleggen aan de WWB'er die is ontheven van de arbeidsplicht.

De verleende ontheffingen hebben een tijdelijk karakter. Op basis van heronderzoek dient te worden vastgesteld of een verleende ontheffing nog actueel is. Doordat beleid vaak ontbreekt is het aan de klantmanager zelf om te bepalen wanneer heronderzoek plaats vindt. Meestal doen zij dit na afloop van de ontheffingstermijn. De Inspectie heeft vastgesteld dat klantmanagers zich daar niet altijd aan houden. Soms vindt heronderzoek plaats wanneer zich een wijziging voordoet in de situatie van de klant.

Oordeel

'Werk boven inkomen' is het uitgangspunt van gemeenten. Dat betekent dat gemeenten terughoudend moeten zijn met het verlenen van ontheffingen van de arbeidsplicht en/of re-integratieverplichtingen. Dit uitgangspunt is naar de indruk van de Inspectie weliswaar geland bij gemeenten, maar zij geven daarbij aan dat de huidige economische situatie hen dwingt tot het maken van keuzes. Hierdoor worden bepaalde categorieën WWB'ers formeel dan wel informeel niet aan de arbeidsplicht gehouden.

Omdat informele ontheffingen niet geregistreerd worden ontstaat een vertekend beeld van het aantal WWB'ers dat niet aan de arbeidsplicht wordt gehouden. Hoewel ongeveer een kwart van het aantal WWB'ers een formele ontheffing van de arbeidsplicht heeft, geeft ongeveer twee derde deel van de WWB'ers aan niet te willen werken, dan wel niet actief op zoek te zijn naar werk. Deze discrepantie duidt er naar het oordeel van de Inspectie op dat een substantieel deel van de WWB'ers niet aan de arbeidsplicht wordt gehouden zonder dat daaraan een ontheffingsbeslissing ten grondslag ligt.

De wetgever heeft in de WWB op hoofdlijnen de richtlijnen voor gemeenten aangegeven en gemeenten de ruimte gegeven om de voorwaarden voor ontheffingen nader in beleid uit te werken. Gemeenten hebben deze voorwaarden voor het verlenen van ontheffingen niet of in beperkte mate in beleid en instructies uitgewerkt. De

Inspectie is van oordeel dat er daardoor te weinig sturing aan klantmanagers wordt gegeven om te komen tot eenduidige en transparante besluitvorming.

Gemeenten verlenen sporadisch een ontheffing van de arbeidsplicht op grond van artikel 9a aan alleenstaande ouders met een kind tot 5 jaar. Gemeenten zouden alerter moeten zijn op het informeren van ouders voor wie een ontheffing op die grond van toepassing zou kunnen zijn.

Uit het onderzoek van de inspectie komt het beeld naar voren dat veel gemeenten artikel 9 WWB (ontheffing op grond van dringende redenen) ruimhartiger uitvoeren dan door de wetgever is beoogd. Het gaat daarbij vooral om ontheffingen op sociale gronden. Daarmee worden naar het oordeel van de Inspectie kansen om WWB'ers dichter bij de arbeidsmarkt te brengen of te laten re-integreren gemist. De ontheffingen van de arbeidsplicht op medische gronden komen in de regel na een medische keuring of ingewonnen advies van een medicus op een zorgvuldige wijze tot stand.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding voor deze rapportage

De vorige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft eind juni 2012 de Inspectie gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop gemeenten omgaan met het verlenen van ontheffingen van de arbeidsplicht en re-integratieverplichtingen van WWB'ers. De aanleiding voor dit verzoek is, dat naar het oordeel van de staatssecretaris nog een belangrijk aantal WWB'ers tijdelijk - geheel of gedeeltelijk - is ontheven van de arbeidsplicht.

De wet is erop gericht dat WWB'ers alles doen wat nodig en mogelijk is om in het eigen bestaan te voorzien. Zo nodig bieden gemeenten hierbij ondersteuning aan in de vorm van begeleiding of een voorziening gericht op werkhervatting. De WWB heeft om deze redenen een activerend karakter.

De huidige regering heeft in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' aangegeven het activerend karakter van de WWB te gaan vergroten. Dit wordt gerealiseerd door in de wet te bepalen dat de arbeidsplicht en re-integratieverplichtingen voortaan voor iedere WWB'er gelden. Daarnaast zullen categoriale ontheffingen van deze verplichtingen niet meer mogelijk zijn. De individuele ontheffing behoudt het tijdelijke karakter en wordt beperkt tot alleen de arbeidsplicht.
Alleen in de situatie dat sprake is van volledig en duurzaam arbeidsongeschiktheid kan volgens het regeerakkoord permanente ontheffing van de arbeidsplicht en re-integratieverplichtingen worden verleend.

2.2 Wat heeft de Inspectie onderzocht

De Inspectie geeft in deze rapportage een oordeel over de wijze waarop gemeenten WWB'ers ontheffen van de arbeidsplicht en re-integratieverplichting tegen de achtergrond van het uitgangspunt dat iedere WWB'er naar vermogen moet deelnemen aan de samenleving.
De Inspectie heeft onderzocht welk beleid gemeenten hebben vastgesteld voor het verlenen van ontheffingen van de arbeids- en re-integratieverplichtingen, op welke wijze klantmanagers in de uitvoeringspraktijk beslissen over een verzoek tot ontheffing en hoe de sturing en controle op ontheffingen in algemene zin plaatsvindt.

De bevindingen en het oordeel van de Inspectie is gebaseerd op een enquête onder klantmanagers bij 73 gemeenten, alsmede een beoordeling van de beleidsstukken en uitvoeringsinstructies van deze gemeenten. Bovendien heeft de inspectie case-studies uitgevoerd bij 7 andere gemeenten.

Voor een verantwoording van het onderzoek verwijst de Inspectie naar de op de website van de Inspectie SZW gepubliceerde nota van bevindingen 'Ontheffingen WWB'.

2.3 Toezichtkader

Het toezicht van de Inspectie is gericht op de bijdrage van gemeenten aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de wet en de regering. Voor wat betreft de WWB is de belangrijkste doelstelling dat WWB'ers gaan voorzien in het eigen onderhoud door middel van werk. In het kader van deze rapportage betekent deze doelstelling dat gemeenten zo terughoudend als mogelijk gebruik maken van de bevoegdheid om WWB'ers te ontheffen van de arbeidsplicht en/of re-integratieverplichting. Gemeenten kunnen in beleidsregels aanvullende voorwaarden stellen bij het toekennen van ontheffingen.

Daarnaast zijn in de WWB enkele voorwaarden opgenomen die het gebruik of de omvang van de ontheffing beperken.
De belangrijkste beperkende voorwaarde is dat aan de WWB'er pas ontheffing kan worden verleend als blijkt dat hij als gevolg van een dringende reden, niet in staat is om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verrichten. De beslissing of sprake is van een dringende reden voor een ontheffing vergt een individuele beoordeling (maatwerk). Een categoriale toepassing is niet toegestaan.

2.4 Leeswijzer

Per hoofdstuk presenteert de Inspectie de belangrijkste bevindingen en spreekt hierover een (deel)oordeel uit.

Hoofdstuk 3 biedt inzicht in de omvang van de verleende ontheffingen en de volledigheid van de registratie van cijfermatige gegevens door de gemeenten.

In hoofdstuk 4 gaat de Inspectie in op het beleid en de sturing bij ontheffingen door gemeenten.

Hoofdstuk 5 beschrijft de uitvoeringspraktijk van ontheffingen bij gemeenten.

3 Cijfers over en registraties van ontheffingen

Uit cijfers blijkt dat het aantal ontheffingen van de arbeidsplicht op grond van de WWB al jaren een dalende tendens vertoont.

De volledigheid van de registratie laat te wensen over, omdat niet alle ontheffingen of daarmee gelijk te stellen situaties worden geregistreerd. Hierdoor is sprake van een vertekend beeld.

Er bestaan tussen leeftijdsgroepen aanzienlijke verschillen in het aantal verleende ontheffingen. Het aantal ontheffingen neemt boven de 55 jaar sterk toe, waaruit blijkt dat leeftijd een belangrijk criterium is bij het verlenen van een ontheffing.

3.1 Inleiding

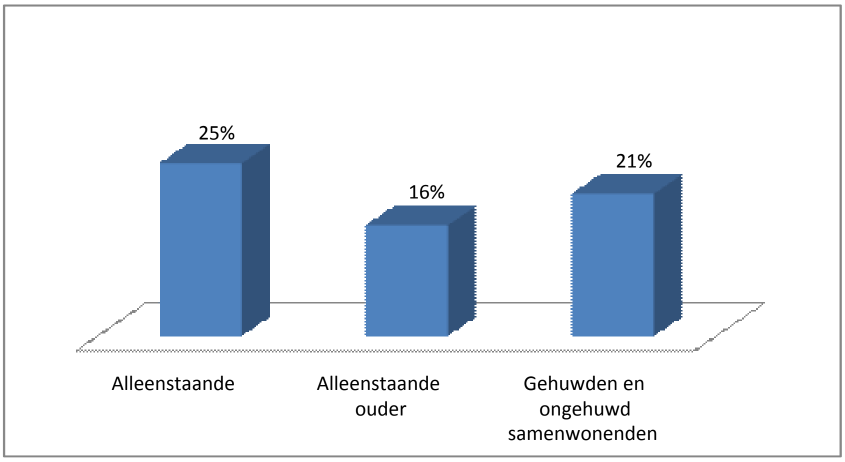
Over verleende ontheffingen op grond van artikel 9 en artikel 9a WWB zijn de nodige cijfers bekend. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze cijfers en statistieken en de betrouwbaarheid van de geregistreerde gegevens door gemeenten.

3.2 Cijfers en statistieken

Divosa meldt in de monitor 2012 dat het aandeel WWB'ers met een ontheffing gestaag afneemt van 35% in 2008 tot 27% in 2011. Ook in absolute zin is het aantal ontheffingen ondanks de stijging van het aantal WWB'ers in deze periode gedaald. Uit cijfers van het CBS van medio 2012 blijkt zelfs dat ongeveer 22% van de bijna 300.000 WWB'ers een ontheffing van de arbeidsplicht heeft.

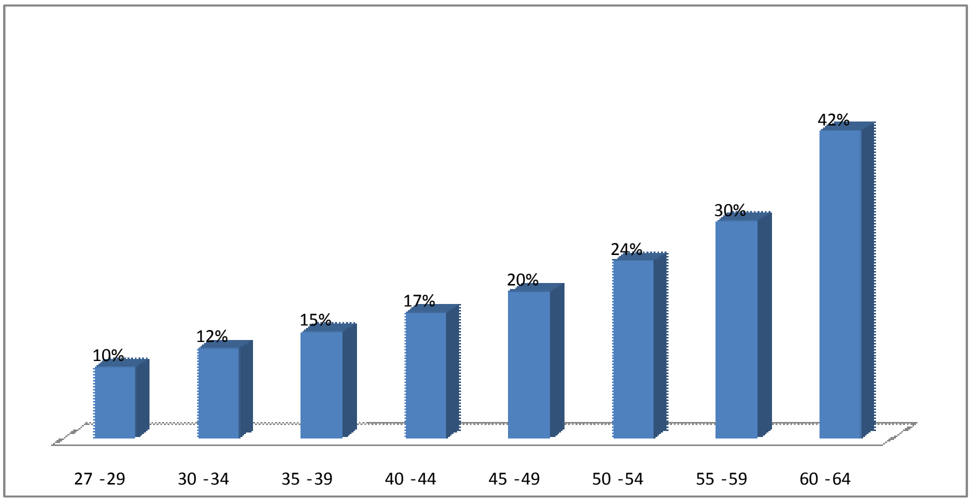
Figuur 3.1 geeft een vergelijking van ontheffingen naar leefvorm. Uit deze vergelijking blijkt dat alleenstaande ouders relatief minder vaak een ontheffing hebben dan alleenstaanden zonder kinderen, gehuwden en ongehuwd samenwonenden. De Inspectie tekent hierbij aan dat het CBS onder alleenstaande ouders met een kind een alleenstaande ouder verstaat met een kind tot 18 jaar. Aangezien de gemeenten in 2012 aan het CBS gegevens dienden te leveren over het aantal ontheffingen op grond van artikel 9 en 9a tezamen en niet apart over artikel 9a, heeft de Inspectie geen inzicht kunnen krijgen in het landelijk aantal ontheffingen op deze grond.

Figuur 3.1
Ontheffingen naar leefvorm



Uit de cijfers gesplitst naar leeftijd blijkt, dat 42% van de zestigplussers en 30% van de WWB'ers tussen de 55 en 59 jaar een formele ontheffing van de arbeidsplicht hebben, tegenover respectievelijk 10% en 12% van de groepen jonger dan 29 jaar en tussen de 30 en 34 jaar oud. Hieruit blijkt dat naarmate de leeftijd toeneemt ook het percentage WWB'ers met een ontheffing toeneemt (Figuur 3.2).

Figuur 3.2
Ontheffingen per leeftijdscategorie



3.3 Registratie van ontheffingen

Het aantal ontheffingen geeft vanaf 2008 zowel procentueel als absoluut een dalende tendens te zien.
De inspectie heeft geen onderzoek gedaan naar deze dalende tendens. Wel heeft de inspectie vastgesteld, op basis van interviews bij 7 casegemeenten, dat klantmanagers in toenemende mate een ontheffing niet in een beschikking, maar op een andere wijze vastleggen, bijvoorbeeld in een plan van aanpak, waarin gemaakte afspraken met een WWB'er worden opgenomen. Ook komt het voor dat ontheffingen

waarvan de duur is verlopen nog in de registratie staan of dat WWB'ers voor wat betreft het nakomen van de verplichtingen met rust worden gelaten. In de regel zullen gemeenten dergelijke afspraken niet in de registratie opnemen, waardoor de door Divosa en CBS gepubliceerde cijfers weliswaar een beeld geven van het aantal WWB'ers met een ontheffing, maar er daarnaast mogelijk een grote groep WWB'ers met rust wordt gelaten die geen formele ontheffing heeft van de arbeidsplicht, door de Inspectie aangeduid als WWB'ers met een informele ontheffing.
Het beeld dat de Inspectie heeft verkregen bij de casegemeenten wordt versterkt doordat uit eerder onderzoek van de Inspectie is gebleken dat ongeveer twee derde van de WWB populatie geen dwang en drang ervaart om aan het werk te gaan[4].
Verder blijkt uit een onderzoek van het CBS van januari 2013 over 2011 dat 51% van de WWB'ers om uiteenlopende redenen niet aan het werk wil en 19% van de WWB populatie die wel aan het werk wil, niet actief op zoek is naar of beschikbaar is voor werk.

3.4 Oordeel

Uit de statistische informatie blijkt dat het aantal formele ontheffingen zowel procentueel als in absolute aantallen afneemt. De Inspectie is van oordeel dat deze cijfers een vertekend beeld geven. De Inspectie acht het reëel dat het aantal verleende ontheffingen of omstandigheden die daar mee gelijk kunnen worden gesteld (informele ontheffingen) hoger is en baseert zich hierbij mede op eerder onderzoek van de Inspectie, zoals verwoord in de rapportage 'Iedereen aan de slag' van december 2011 en CBS publicaties.

4 Inspectierapport 'Iedereen aan de slag', december 2011, R 11/07.

4 Beleid en sturing bij ontheffingen

Het eigen beleid van gemeenten en de uitvoeringsinstructies over ontheffingen zijn beperkt, bieden veel ruimte voor maatwerk door de klantmanager.

Door het veelal ontbreken van inhoudelijke kwaliteitscontrole(systemen) is onvoldoende zicht op de uniformiteit, de transparantie en daarmee de kwaliteit van de uitvoering.

Het beleid van sommige gemeenten is op onderdelen niet in overeenstemming met de WWB.

4.1 Inleiding

Uitgangspunt in de WWB is dat werk vóór het ontvangen van een uitkering gaat. Iedere WWB'er is verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden.

Bij wijze van uitzondering kan de gemeente op grond van artikel 9 van de WWB bij dringende redenen in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van de arbeidsplicht en/of re-integratieverplichtingen.

Daarnaast heeft de alleenstaande WWB'er met een kind tot 5 jaar op grond van artikel 9a op verzoek recht op een ontheffing van de arbeidsplicht. De gemeente moet in deze situatie de WWB'er een voorziening aanbieden gericht op het behouden of vergroten van zijn geschiktheid voor de arbeidsmarkt.

4.2 Beleid werkbegeleiding versus ontheffingverlening

Alle gemeenten stellen in het beleid de begeleiding van WWB'ers naar 'werk' centraal. Deze begeleiding door klantmanagers moet gericht zijn op de kansen van de WWB'er om betaald werk te verkrijgen. Dit beleid is in overeenstemming met de WWB.

Het ontheffen van WWB'ers van de arbeidsplicht staat op gespannen voet met de verplichting van WWB'ers tot deelname aan de arbeidsmarkt. Over de wijze waarop klantmanagers met dit spanningsveld moeten omgaan kunnen gemeenten beleidsregels en uitvoeringsinstructies vaststellen.

60% van de gemeenten heeft geen beleid of uitvoeringsinstructies op grond van artikel 9 van de WWB vastgesteld over het verlenen of weigeren van een ontheffing. Voor 40% van de gemeenten die wel eigen beleid of uitvoeringsinstructies heeft vastgesteld, geldt dat de inhoud daarvan beperkt is. Het beleid geeft met name aan welke omstandigheden een dringende reden kunnen vormen voor een ontheffing en wat de maximale duur is van een ontheffing.
Het beleid en de uitvoeringsinstructies van deze gemeenten bevatten geen nadere uitwerking die invulling geven aan een terughoudend gebruik bij de beoordeling of een WWB'er een ontheffing wordt verleend.

Voor de ontheffing van de arbeidsplicht op grond van artikel 9a van de WWB hebben de gemeenten vrijwel geen beleid of uitvoeringsinstructies vastgesteld. De voorwaarden voor de ontheffing op grond van artikel 9a zijn concreet in de wet opgenomen. Het beleid van gemeenten betreft vooral de voorzieningen die aan de WWB'er kunnen worden aangeboden.

4.3 Dringende redenen voor een ontheffing o.g.v. artikel 9 van de WWB

Gemeenten die beleid hebben vastgesteld voor de ontheffing op grond van artikel 9 van de WWB benoemen hierin de omstandigheden die naar de mening van deze gemeenten een dringende redenen kunnen vormen voor een ontheffing van de arbeidsplicht en/of re-integratieverplichting.
De Inspectie heeft beleidsregels aangetroffen, die niet in overeenstemming zijn met (de bedoeling van) de wet. Het gaat hierbij om door de gemeente gehanteerde dringende reden 'leeftijd in combinatie met de afstand tot de arbeidsmarkt'.

Bij de totstandkoming van de WWB is de leeftijd van 57½ jaar, die in de Algemene Bijstandswet (Abw) gold als grond voor ontheffing van de sollicitatieplicht, niet meer in de wet opgenomen. In de memorie van toelichting op de WWB merkt de wetgever op dat categoriale ontheffingen op grond van artikel 9 van de WWB niet zijn toegestaan.
Over het aanwezig zijn van een grote afstand tot de arbeidsmarkt vermeldt de toelichting van de WWB dat sociale activering hierbij een eerste stap kan zijn richting werk. Deelname aan sociale activering is geen reden voor het verlenen van een ontheffing van de arbeidsplicht.

4.4 Invulling beleidsruimte

Het gemeentelijk beleid en uitvoeringsinstructies laten veel ruimte open voor de beslissing of een WWB'er moet worden gehouden aan de arbeidsplicht en re-integratieverplichtingen of dat hij daarvan kan worden ontheven. De bevoegdheid voor het nemen van deze beslissingen ligt bij de klantmanagers.

De beleidsruimte biedt klantmanagers de mogelijkheid tot leveren van maatwerk voor de WWB'er. Klantmanagers geven aan deze ruimte in te vullen door gebruik te maken van de tekst van de WWB en vuistregels. Vuistregels die klantmanagers hanteren kunnen afspraken zijn binnen een werkeenheid of individueel zijn bepaald.

Veelal ontbreekt het echter aan inhoudelijke kwaliteitscontrole waardoor er onvoldoende zicht is op de uniformiteit en de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt toegepast.

4.5 Overleg met collega klantmanagers of medewerkers van beleidsafdelingen over beslissingen vindt weinig plaats. Oordeel

Uitgangspunt in de wet is dat WWB'ers zo snel mogelijk worden begeleid naar werk. Het geven van een ontheffing staat in essentie haaks op dit uitgangspunt en dient, blijkens de toelichting op de WWB, met terughoudendheid te worden gehanteerd.

De beleidsvorming voor het verlenen van ontheffingen ontbreekt bij 60% van de gemeenten en voor zover de overige 40% van gemeenten wel beleid of uitvoerings-

instructies hebben geformuleerd is dit qua inhoud beperkt en gaat er een te beperkte sturing van uit.

De sturing door gemeenten om via het eigen beleid invulling te geven aan een terughoudend gebruik van ontheffingen kan worden verbeterd.
Het scherper afbakenen van de voorwaarden en het geven van aanwijzingen hoe te handelen in een bepaalde situatie bij het verlenen van ontheffingen van de arbeidsplicht en re-integratieverplichting biedt klantmanagers meer handvatten voor de afweging die zij maken voor verzoeken om een ontheffing.
Voor WWB'ers biedt de aanwezigheid van beleid de gelegenheid dat zij kennis kunnen nemen van de werkwijze van hun gemeente en de afwegingen die worden gemaakt bij de toekenning of afwijzing van een verzoek om een ontheffing.

Een onderdeel van het beleid van gemeenten heeft een categoriaal karakter en is daarmee in strijd met de wet.
Dit is het geval waarin leeftijd wordt gehanteerd als criterium voor het verlenen van een ontheffing. De combinatie leeftijd en afstand tot de arbeidsmarkt sluit ook niet aan bij de uitgangspunten van de wetgever. Om de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen kunnen gemeenten een hierop gerichte voorziening aanbieden aan de WWB'er.

5 Uitvoeringspraktijk Ontheffingen

Gemeenten gaan zorgvuldig om met het al dan niet toekennen van een ontheffing van de arbeidsplicht op medische gronden. Dit geldt niet altijd bij ontheffingen op sociale gronden. Vooral WWB'ers vanaf 57½ jaar worden bij diverse gemeenten ontheven van de arbeidsplicht, terwijl de wettelijke bepalingen daarvoor geen ruimte bieden.

Ontheffing van de arbeidsplicht aan de alleenstaande ouder met een kind tot 5 jaar (artikel 9a WWB) komt sporadisch voor. Deze ouders worden door klantmanagers onvoldoende spontaan geïnformeerd over deze mogelijkheid.

Ongeveer 40% van de gemeenten legt WWB'ers die van de arbeidsplicht zijn ontheven niet altijd een re-integratieverplichting op, waar dit wel relevant is.

5.1 Inleiding

De wetgever onderscheidt twee redenen om een ontheffing van de arbeidsplicht aan een WWB'er te verlenen te weten; dringende redenen en de zorg van een alleenstaande ouder voor een kind tot 5 jaar.

Een verleende ontheffing heeft altijd een tijdelijk karakter. Door wijziging van omstandigheden zullen gemeenten als daar aanleiding toe bestaat heronderzoek moeten instellen in hoeverre een ontheffing nog aan de orde is.

In dit hoofdstuk gaat de Inspectie in op de wijze waarop gemeenten in de uitvoeringspraktijk met de verschillende groepen WWB'ers met een ontheffing omgaan en hoe gemeenten de geldigheid van een ontheffing bewaken en in welke mate kwaliteitscontroles plaatsvinden op ontheffingen.

5.2 Medisch

De meest voorkomende dringende reden om een ontheffing van de arbeidsplicht te verlenen is op medische gronden. Het gaat dan om WWB'ers met een fysieke of psychische belemmering. De klantmanager zal op basis van eigen inzicht en ervaring een beoordeling maken of hij de klant naar werk begeleidt ofwel dat er mogelijk een ontheffing aan de orde is.
Klantmanagers geven hierbij aan dat zij, in geval van medische belemmeringen, vrijwel altijd medische deskundigheid inschakelen om de aard en omvang van de belemmering vast te stellen. In gevallen waarin overduidelijk uit medische documenten blijkt wat de aard en omvang van de belemmering is zeggen de meeste klantmanagers af te zien van een medische keuring.

"Binnen onze dienst is het verplicht dat er aan een ontheffing een medisch advies ten grondslag ligt. Hierop zijn slechts enkele uitzonderingen van toepassing."

In mindere mate wordt een medische keuring gevolgd door een arbeidskundig onderzoek. Zo achten klantmanagers een arbeidskundig onderzoek in het geval van

volledige arbeidsongeschiktheid niet altijd zinvol bijvoorbeeld in het geval van een ernstige ziekte of een zware aanstaande operatie.

De klantmanager beslist in de regel zelf over het al dan niet aanvragen van een extern advies. Voor dergelijke adviezen heeft het overgrote deel van de gemeenten een contract of afspraken met publieke of private organisaties die deze deskundigheid in huis hebben. Nagenoeg altijd volgen de klantmanagers de adviezen van de medicus op. Hiermee komen gemeenten tegemoet aan de aanbeveling die in de memorie van toelichting over artikel 9 WWB wordt gedaan om zoveel mogelijk gebruik te maken van adviezen van onafhankelijke externe deskundigen.

Ondersteuning in de vorm van beleid of uitvoeringsinstructies bij het hiervoor beschreven beoordelingsproces is er niet of is inhoudelijk beperkt, wat veel ruimte geeft voor maatwerk.

5.3 Niet-medisch

Naast medische redenen kunnen ook andere redenen voor een klantmanager aanleiding zijn tot het verlenen van een ontheffing van de arbeidsplicht. Hierbij gaat het dan vooral om sociale redenen zoals: verslaving, inburgering, daklozen en om zorgtaken. In de memorie van toelichting heeft de wetgever bepaald dat sociale activering voor WWB'ers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een eerste stap kan zijn op weg naar betaald werk, maar dat een grote afstand tot de arbeidsmarkt op zich geen aanleiding kan zijn voor het verlenen van een ontheffing. Met zorgtaken duidt de wetgever onder andere op de zorg voor kinderen.

De klantmanager maakt op basis van zijn eigen professionaliteit zelfstandig een beoordeling of sociale belemmeringen en zorgtaken aanleiding geven tot het verlenen van een ontheffing. Minder dan een kwart van de klantmanagers vraagt bij dit soort belemmeringen met enige regelmaat advies aan bij deskundigen zoals bijvoorbeeld maatschappelijk werkers.
Gemeenten hebben nauwelijks beleid of instructies ontwikkeld om de klantmanager te ondersteunen bij dit afwegings- en besluitvormingsproces. Klantmanagers hebben aangegeven dat sociale belemmeringen en zorgtaken minder snel dan bij medische redenen aanleiding geven tot het verlenen van een ontheffing van de arbeidsplicht.

De wetgever heeft bepaald dat de alleenstaande ouder met de zorg voor kinderen tot 12 jaar geen arbeidsplicht heeft, tenzij de gemeente zich heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van de betrokkene. Indien de gemeente zich niet heeft kunnen overtuigen van de aanwezigheid van vermelde elementen is er strikt genomen geen sprake van een ontheffing, maar ontbreekt de wettelijke basis om de arbeidsplicht op te leggen.

In de uitvoeringspraktijk blijkt dat in iets meer dan de helft van de gevallen de klantmanagers dit niet onderzoeken en om die reden kan de alleenstaande ouder formeel niet worden gehouden aan de arbeidsplicht. De Inspectie heeft niet kunnen achterhalen om welke aantallen het hier gaat.

Zoals in paragraaf 4.3 reeds is aangegeven hanteert een deel van de gemeenten in het beleid een leeftijdsgrens (vanaf 57½ jaar), meestal in combinatie met een slecht

arbeidsperspectief, als reden om WWB'ers een ontheffing van de arbeidsplicht te verlenen.

Verder heeft de Inspectie vastgesteld dat bij afwezigheid van beleid klantmanagers soms leeftijd mede als reden hanteren om een ontheffing van de arbeidsplicht te verlenen. Een dergelijke vrijstelling past niet binnen de bedoelingen van een dringende reden.

In algemene zin hebben klantmanagers bij de casegemeenten opgemerkt dat zij, gelet op de huidige economische situatie, waarin het WWB bestand toeneemt, het aanbod van werk afneemt en er minder ruimte is in budgetten, meer dan voorheen gedwongen zijn keuzes te maken. Deze strategische keuzes liggen in het algemeen niet in het beleid verankerd maar maken deel uit van de dagelijkse uitvoeringspraktijk en kunnen er toe leiden dat WWB'ers al dan niet formeel niet aan de arbeidsplicht worden gehouden.

5.4 Alleenstaande ouders met kind tot 5 jaar (art 9a WWB)

Gemeenten dienen alleenstaande ouders die de zorg hebben voor een kind tot 5 jaar op grond van artikel 9a van de WWB op verzoek een ontheffing van maximaal 5 jaar van de arbeidsplicht te verlenen, mits de ouder meewerkt aan een re-integratieprogramma. Deze groep ouders heeft daarmee recht op een ontheffing van de arbeidsplicht en tegelijkertijd recht op een re-integratieprogramma dat hen in staat stelt op termijn weer deel te nemen aan de arbeidsmarkt.

Zoals in paragraaf 3.2 al is opgemerkt dienden gemeenten in 2012 aan het CBS gegevens te leveren over het aantal ontheffingen op grond van artikel 9 en 9a gezamenlijk en niet afzonderlijk. Uit het onderzoek van de Inspectie is gebleken dat ontheffingen op grond van artikel 9a sporadisch voorkomen, waarbij wel verschillen tussen gemeenten zijn vastgesteld.
Ruim de helft van de klantmanagers heeft aangegeven nog nooit een ontheffing van de arbeidsplicht op grond van artikel 9a te hebben gegeven en eenzelfde deel zegt ouders die tot deze doelgroep behoren niet spontaan te informeren over de toepassing van artikel 9a.

> *"Met betrekking tot alleenstaande ouders wordt altijd gekeken naar de mogelijkheden op het gebied van (parttime)werk. Hierbij wordt dus rekening gehouden met de persoonlijke situatie en wens van de belanghebbende, waardoor artikel 9a zelden tot nooit nodig is."*

Het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 9a brengt voor de gemeenten met zich mee, dat er binnen zes maanden een plan van aanpak moet worden opgesteld, waarin het re-integratieprogramma voor de alleenstaande ouder moet zijn opgenomen. Klantmanagers hebben aangegeven dat zij meestal in staat zijn om binnen de gestelde termijn een plan van aanpak op te stellen.

Voor de alleenstaande ouder die niet beschikt over een startkwalificatie is wettelijk voorgeschreven (artikel 9a, lid 10 WWB) dat de re-integratie ten minste bestaat uit een scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, tenzij die scholing of opleiding de krachten of bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat. Een kwart van de gemeenten heeft het re-integratieaanbod voor deze doelgroep nader in beleid, zij het globaal, gespecificeerd. Dit maakt het voor de

WWB'er die tot deze doelgroep behoort niet inzichtelijk over welke re-integratiemogelijkheden gemeenten beschikken.

Verder geven klantmanagers aan dat als een ontheffing op grond van artikel 9a wordt verleend het hen niet altijd lukt om de alleenstaande ouder een passend scholingsaanbod te doen. De belangrijkste oorzaken moeten volgens de klantmanagers worden gezocht bij de beperkingen in het budget en de gebrekkige motivatie en specifieke scholingswensen van de klant.

5.5 Gedeeltelijke ontheffing van de arbeidsplicht en re-integratieverplichting

Het uitgangspunt van de wetgever is dat gemeenten een WWB'er die van de arbeidsplicht is ontheven re-integratieverplichtingen oplegt om daarmee de kansen op betaalde arbeid te vergroten. In de praktijk kunnen er bij de WWB'er omstandigheden zijn waardoor het tijdelijk niet zinvol is om hem aan al zijn verplichtingen te houden. In die gevallen verlenen gemeenten een gedeeltelijke ontheffing.

Uit de beoordeling van de beleidsregels en uitvoeringsinstructies heeft de Inspectie vastgesteld dat het overgrote deel van de klantmanagers niet door middel van het eigen beleid van de gemeente of door uitvoeringsinstructies wordt aangestuurd en daardoor vooral zelf de inschatting maakt of een gedeeltelijke ontheffing aan de WWB'er aan de orde is.

Op basis van de interviews bij de 7 casegemeenten heeft de Inspectie de indruk dat klantmanagers gedeeltelijke ontheffingen vooral toepassen als de verwachting is dat de WWB'er korte tijd niet aan het arbeidsproces kan deelnemen.
In die gevallen achten sommige klantmanagers het niet zinvol dat een WWB'er met een ontheffing van de arbeidsplicht ook ontheven wordt van de inschrijvingsplicht als werkzoekende en de sollicitatieplicht.

Ongeveer 60% van de klantmanagers geeft aan dat zij meestal een re-integratieverplichting opleggen aan de WWB'er met een ontheffing van de arbeidsplicht. Deze handelwijze komt overeen met de bedoelingen van de wetgever om daar waar mogelijk de arbeidsfitheid van de WWB'er die van de arbeidsplicht is ontheven te behouden of te vergroten. Daarentegen geeft ongeveer 40% van de klantmanagers aan dat zij WWB'ers meestal vrijstellen van de re-integratieverplichting nadat aan hen een ontheffing van de arbeidsplicht is verleend. Klantmanagers geven aan dat een volledige ontheffing van zowel de arbeidsplicht als re-integratieverplichting bijvoorbeeld aan de orde kan zijn bij duurzame volledige arbeidsongeschiktheid.

5.6 Duur van de ontheffingen

De wetgever heeft bepaald dat de duur van een ontheffing altijd tijdelijk is. Gemeenten zijn bevoegd om zelfstandig de duur van een ontheffing te bepalen. Omdat bijna drie kwart van de gemeenten geen eigen beleidsregels of instructies op dit punt heeft geformuleerd, is het aan de klantmanager zelf om de duur van een ontheffing te bepalen. Klantmanagers hebben daarbij aangegeven dat zij bij afwezigheid van beleid of instructies vooral vuistregels hanteren om de duur van de ontheffing te bepalen. De reden van de ontheffing speelt daarbij voor nagenoeg alle klantmanagers een rol.

5.7 Heronderzoeken

De WWB'er aan wie een ontheffing van de arbeidsplicht is verleend dient elke wijziging aan de gemeente door te geven die van invloed kan zijn op het voortbestaan van de ontheffing. Daarnaast dienen de gemeenten zich er van te vergewissen of de gronden waarop eerder een ontheffing is verleend nog aan de orde zijn en of de uitvoering van het plan van aanpak, gericht op werkhervatting, naar wens verloopt. Dit kunnen gemeenten doen door het met regelmaat oproepen van de WWB'er en het uitvoeren van een heronderzoek. Een derde van de gemeenten heeft eigen beleid ontwikkeld dat enige sturing geeft aan de klantmanager omtrent het uitvoeren van heronderzoek. Daaruit concludeert de Inspectie dat het overgrote deel van de klantmanagers naar eigen inzicht bepaalt wanneer zij een WWB'er oproepen voor heronderzoek. Meestal doen zij dit na afloop van de duur van de ontheffing en in iets minder mate wanneer zich een wijziging voordoet in de situatie van de klant.

5.8 Kwaliteitsbewaking

Als gevolg van de beperkte aanwezigheid en diepgang van beleidsregels en uitvoeringsinstructies zijn gemeenten vooral afhankelijk van een goede kwaliteitsbewaking om daarmee de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces bij ontheffingen en de invulling en uitvoering van de re-integratieverplichtingen zo goed mogelijk te waarborgen. Hoewel de Inspectie op dit punt geen landelijk beeld heeft verkregen bestaat op basis van casestudy bij 7 casegemeenten de indruk dat de meeste gemeenten een vorm van kwaliteitscontrole uitvoeren. Als sprake is van een kwaliteitscontrole zal dit bij de grotere gemeenten zijn belegd bij een kwaliteitsafdeling en bij de wat kleinere gemeenten bij een enkele of meerdere kwaliteitsmedewerkers. De controle heeft in de regel een procesmatig karakter, zoals een tijdige opstelling van het plan van aanpak en het verlopen van de ontheffingstermijn. Een inhoudelijke controle op bijvoorbeeld de overwegingen die hebben geleid tot het verlenen van de ontheffing is eerder uitzondering dan regel.

5.9 Oordeel

Beleidsregels en uitvoeringsinstructies
De Inspectie is van oordeel dat door het ontbreken van (diepgang in) beleidsregels en uitvoeringsinstructies klantmanagers onvoldoende sturing krijgen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk van het werk. Hierbij past de nuance dat voor een goede uitvoering van de functie voldoende ruimte moet zijn voor maatwerk, maar met de beslissingsvrijheid die klantmanagers hebben, kunnen gemakkelijk situaties ontstaan dat in gelijke situaties verschillend wordt gehandeld . Daar komt bij dat niet alle gemeenten kwaliteitscontroles uitvoeren en daar waar deze controles wel worden uitgevoerd deze vooral een procedureel karakter hebben.

Medische redenen (artikel 9 WWB)
De Inspectie komt tot het oordeel dat gemeenten zorgvuldig omgaan met het stellen van de diagnose op grond van medische redenen. Vrijwel altijd wordt advies aan medische deskundigen gevraagd en opgevolgd.

Niet- medische redenen (artikel 9 WWB)
De Inspectie is van oordeel dat een deel van de gemeenten te ruimharig omgaat met het verlenen van ontheffingen op andere gronden. Vooral leeftijd vormt bij een deel van de gemeenten een grond om een ontheffing te verlenen. Hiermee handelen deze gemeenten in strijd met de wettelijke bepalingen. De huidige economische

situatie dwingt hen tot het maken van strategische keuzes, waardoor het kan voorkomen dat sommige WWB'ers niet aan de arbeidsplicht worden gehouden.

In algemene zin hebben klantmanagers bij de casegemeenten opgemerkt dat zij, gelet op de huidige economische situatie, waarin het WWB bestand toeneemt, het aanbod van werk afneemt en er minder ruimte is in budgetten, meer dan voorheen gedwongen zijn keuzes te maken. Deze strategische keuzes liggen in het algemeen niet in het beleid verankerd maar maken deel uit van de dagelijkse uitvoeringspraktijk en kunnen er toe leiden dat WWB'ers al dan niet formeel niet aan de arbeidsplicht worden gehouden.

Alleenstaande ouders met kinderen tot 12 jaar
De Inspectie is van oordeel dat gemeenten onvoldoende nagaan of voor een alleenstaande ouder met de zorg voor kinderen tot 12 jaar passende kinderopvang beschikbaar is, de toepassing van voldoende scholing heeft beoordeeld en de belastbaarheid van de betrokken WWB'er heeft vastgesteld. Zonder zich hiervan te overtuigen mag de gemeente aan deze ouders geen arbeidsplicht opdragen.

Ontheffing aan alleenstaande ouders met een kind tot 5 jaar (artikel 9a WWB)
De Inspectie komt tot het oordeel dat klantmanagers alleenstaande ouders met een kind tot 5 jaar in onvoldoende mate spontaan informeren over de rechten en plichten die zij hebben. Dit is mogelijk mede een oorzaak van het sporadische gebruik van dit artikel, waardoor het risico aanwezig is dat daardoor geen passende scholingsactiviteiten worden aangeboden.

Gemeenten slagen er in om tijdig (binnen 6 maanden) een plan van aanpak op te stellen om de WWB'er arbeidsfit te houden of te maken, zij het dat het hen, om budgettaire redenen of specifieke wensen van de WWB'er, niet altijd lukt om deze groep WWB'ers een passend scholings- of re-integratieaanbod te doen.

Gedeeltelijke ontheffing en re-integratieplicht
De Inspectie oordeelt dat bijna de helft van de gemeenten te ruimhartig omgaat met het ontheffen van de WWB'er van de re-integratieplicht. Hierdoor bestaat het risico dat de afstand tot de arbeidsmarkt van deze groep verder wordt vergroot.

Duur van de ontheffingen en heronderzoeken
De Inspectie oordeelt dat er onvoldoende sturing van gemeenten is op de duur van een ontheffing, wanneer heronderzoek dient plaats te vinden en aan welke eisen dit heronderzoek dient te voldoen. Hierdoor bestaat het risico dat klantmanagers zeker in tijden met een hoge werkdruk een ontheffing langer later duren of een heronderzoek vooruit schuiven.

6 Bestuurlijke reacties – naschrift Inspectie

6.1 De bestuurlijke reacties

Werk boven inkomen is sinds de invoering van de WWB het uitgangspunt voor sociale diensten. Het veelvuldig verlenen van ontheffingen van de arbeidsplicht draagt dan ook niet bij aan dit uitgangspunt. VNG en Divosa maken melding van het feit dat het percentage ontheffingen al jaren een dalende tendens vertoont. Dit is een positieve ontwikkeling die bijdraagt aan het uitgangspunt ‘Werk boven inkomen’.

De huidige economische situatie, waarin gemeenten met een krimpend re-integratiebudget, een groeiend bestand aan WWB’ers naar werk moeten zien te begeleiden in een arbeidsmarktsituatie met weinig vraag, maakt het noodzakelijk dat er meer dan ooit strategische keuzes worden gemaakt hoe gemeenten het participatiebudget besteden. VNG en Divosa merken daarbij op dat de helft van de gemeenten de ondersteuning aan de WWB’ers die de grootste afstand tot de arbeidsmarkt verminderen.

De beslissing of en welke ondersteuning aan de WWB’er wordt geboden en of een WWB’er ontheven wordt van de arbeids- en re-integratieplicht ligt volledig bij de klantmanager van de gemeente. VNG en Divosa zijn van mening dat dit ook gewenst is omdat de klantmanager de ruimte moet krijgen omdat de klant het beste gediend is met maatwerk. Anderzijds vraagt dit van de klantmanager een grote mate van vakkennis. Hier is naar het oordeel volgens VNG en Divosa nog veel te winnen en wordt er gewerkt aan verdere professionalisering.

Verder stellen VNG en Divosa dat het niet effectief is om WWB’ers met een geringe kans op werk domweg te dwingen om te solliciteren. Het zetten van tussenstappen wordt breed gezien als een realistischer aanpak.

6.2 Naschrift

De Inspectie waardeert het dat in het kader van het programma Vakmanschap, als één van de kernpunten wordt benoemd dat professionals over dezelfde klant tot dezelfde keuze komen, waarbij uitvoerders met elkaar in gesprek moeten blijven over beslissingen die ze nemen. Er dient voor gezorgd te worden dat deze beslissingen goed onderbouwd en consistent zijn.

Bijlagen: Divosa en VNG

Divosa

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Utrecht, 23 april 2013

Onderwerp: Concept rapportage Ontheffingen WWB
Onze ref.: 130049

Geachte heer Van den Bos,

Met interesse hebben wij kennisgenomen van uw conceptrapportage 'De invloed van ontheffingen op de arbeidsparticipatie van WWB'ers'. U vraagt ons te reageren op uw conclusies.

'Werk boven inkomen', is sinds de invoering van de WWB het uitgangspunt voor sociale diensten. Het percentage ontheffingen van de arbeidsplicht bij gemeenten is tussen 2005 en 2012 dan ook bijna gehalveerd. Van 41% in 2005 tot 24% in 2012 (Divosa-monitor). Toch constateert de Inspectie dat de verlening van ontheffingen een belangrijk knelpunt is. Te veel mensen in de bijstand zouden niet actief gewezen worden op hun arbeids- en re-integratieverplichtingen.

In eerste instantie zijn mensen natuurlijk zelf verantwoordelijk voor een terugkeer naar de arbeidsmarkt. Waar nodig en mogelijk, kan de gemeente ondersteunen.

Niet iedereen kan dezelfde mate van ondersteuning kan krijgen. Door de halvering van het Participatiebudget, de grote tekorten op het inkomensdeel in 2011 en de toename van het bestand vanwege de economische crisis zijn gemeenten gedwongen om strategische keuzes te maken in hun re-integratiebeleid. Wat re-integratie naar werk betreft, ligt de focus nu bij de nieuwe instroom, bij jongeren en bij mensen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt. De helft van de gemeenten zag zich de afgelopen jaren gedwongen om de ondersteuning aan mensen op trede 1 en 2 van de Participatieladder te verminderen om de dienstverlening aan de mensen met een hogere participatiepositie gelijk te houden of iets te kunnen verhogen (Divosa-monitor).

In een dergelijke situatie is het belangrijk om een goed afgewogen beslissing te maken over wie je ondersteuning biedt en waarom. De Inspectie stelt dat het niet zichtbaar is, hoe gemeenten die keuzes maken en vermoedt dat er daardoor verschillen ontstaan binnen een en dezelfde organisatie.

Divosa herkent het beeld dat professionals op de werkvloer veel ruimte krijgen om een eigen afweging te maken, ook als het gaat om het verlenen van ontheffingen. Waar het gros van de ontheffingen (de medische) altijd onderbouwd is met een keuring, is dat niet het geval voor de ontheffingen op basis van sociale belemmeringen. Natuurlijk is maatwerk altijd nodig en mogen gemeenten hierin verschillen op basis van hun beleidsvrijheid, maar binnen dezelfde organisatie moeten professionals over dezelfde klant tot dezelfde keuze komen. Dat kan veel beter en het is niet voor niets een van de kernpunten van het programma Vakmanschap dat Divosa uitvoert in samenwerking met het ministerie en de VNG.

Divosa

Meer wetten, regels, beleidsregels en protocollen zijn hier niet de oplossing. Gemeentelijke uitvoerders hebben hierin de sturingsverantwoordelijkheid en moeten zelf aan de slag en met kwaliteitsverbetering en vakmanschap. Dat betekent dat uitvoerders met elkaar in gesprek moeten blijven over de beslissingen die ze nemen en waarom zodat die goed onderbouwd en consistent zijn. Het is een lange weg en het vraagt om geduld.

Tot slot nog een opmerking over de validiteit van een van de opmerkingen in de rapportage. De Inspectie stelt dat het aantal 'informele ontheffingen' op tweederde van het bestand zou uitkomen. Een ´informele ontheffing´ betekent dat iemand geen arbeidsverplichting meer zou hebben, ook al staat dat niet formeel geregistreerd. Dat is een verontrustend hoog percentage, maar de onderbouwing ervan is niet erg sterk.

Ten eerste haalt de Inspectie een CBS-onderzoek aan. Uit het onderzoek blijkt dat 58% van de bijstandsgerechtigden niet wil werken. De gegeven antwoorden wijzen er echter op dat de respondenten van mening zijn dat ze niet kunnen werken. 65% stelt ziek of arbeidsongeschikt te zijn, 10% de zorg voor een gezin te dragen. De rest heeft andere redenen zoals studie, vut of overig. Dit zelfbeeld zegt overigens niets over de vraag of deze mensen een ´informele ontheffing´ zouden hebben. Het enige relevante is of de sociale dienst een ontheffing toekent. De gegeven antwoorden zeggen dus niks over de verplichtingen die mensen hebben.

Ten tweede haalt de Inspectie een eigen onderzoek aan waaruit blijkt dat twee derde van de WWB´ers geen dwang en drang *ervaart* om te *solliciteren*. Allereerst betekent het feit dat mensen niet solliciteren niet dat ze niets zouden terugdoen voor hun uitkering in de vorm van vrijwilligerswerk, werken aan hun persoonlijke situatie, of het op de een of andere manier verbeteren hun arbeidsmarktkansen. Het is niet erg effectief om mensen met een zeer kleine kans op werk domweg te dwingen om te solliciteren. Het zetten van tussenstappen wordt breed gezien als een realistischer aanpak. Bovendien zijn dwang en drang subjectieve begrippen. Wie geen dwang of drang ervaart, kan wel degelijk door uitvoerders gemotiveerd zijn om te solliciteren. Iemand kan ook het gewenste gedrag vertonen waardoor aanspreken of dwang niet nodig is.

Het voert dus ver om aan de hand van deze cijfers stellige uitspraken te doen over het aantal ´informele ontheffingen'.

Hoogachtend,

René Paas
Voorzitter Divosa

VNG
Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Inspectie Werk en Inkomen (IWI)
mr. J.A. van den Bos
Postbus 11563
2502 AN 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer (070) 373 83 93	uw kenmerk	bijlage(n) 1
betreft Bestuurlijke ISZW rapportage De invloed van ontheffingen op de Arbeidsparticipatie	ons kenmerk BAWI/U201300642	datum 02 mei 2013

Geachte heer/mevrouw Van den Bos,

De VNG heeft met belangstelling kennis genomen van uw conceptrapportage "De invloed van ontheffingen op de arbeidsmarktparticipatie van WWB'ers". U heeft ons gevraagd te reageren op uw bevindingen. Onze reactie volgt onderstaand.

1. Daling vrijstellingen arbeidsplicht en wederkerigheid

Sinds de invoering van de WWB in 2004 is "werk boven inkomen" het centrale uitgangspunt binnen de uitvoeringspraktijk van sociale diensten. Uit cijfers van Divosa blijkt dat tussen 2005 en 2012 het percentage aan ontheffingen van de arbeidsplicht fors is gereduceerd (daling van 41 naar 24%). Ondanks deze daling is de Inspectie van mening dat de verlening van ontheffingen een belangrijk knelpunt in de praktijk vormt. Teveel mensen in de bijstand zouden niet actief gewezen worden op hun arbeids- en re-integratieverplichtingen. Gemeenten werken echter vanuit een wettelijk kader van wederkerigheid waarbij eigen verantwoordelijkheid van de mensen voor terugkeer naar de arbeidsmarkt en facilitering door gemeenten in de vorm van ondersteuning op maat centraal staan.

2. Strategische keuzes gemeenten door forse reductie Participatiebudget

Door de halvering van het Participatiebudget, de grote tekorten op het I-deel in 2011 en de toename van het bijstandsbestand als gevolg van de economische crisis zijn gemeenten gedwongen strategische keuzes te maken binnen hun re-integratiebeleid waardoor niet iedereen dezelfde mate van ondersteuning kan krijgen. De focus is verlegd naar een aantal doelgroepen: jongeren, nieuwe instroom en mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. In de praktijk betekent dit dat de helft van de gemeenten de ondersteuning aan mensen op de onderste treden van de participatieladder heeft verminderd.

3. Kracht van maatwerk zonder onnodige bureaucratie

Beleidsvrijheid van gemeenten om de professional naar eigen inzicht het vereiste maatwerk aan de klant te kunnen bieden, is nu en in de toekomst belangrijk. Het streven naar uniformiteit in de uitvoering (gelijke gevallen gelijk behandelen, bijvoorbeeld op het gebied van ontheffingen op sociale gronden) is een belangrijke en continue uitdaging voor een organisatie in ontwikkeling. Een kwaliteitsslag is te maken. Het programma Vakmanschap dat de VNG samen met Divosa en het ministerie uitvoert voorziet hierin. Vakmanschap en kwaliteit betekent het aangaan van een doorlopende inhoudelijke dialoog om te komen tot de gewenste verbeteringen. Het opstellen en hanteren van meer regels en protocollen zijn niet het juiste recept om deze verbeteringen te realiseren.

4. Validiteit groep met “informele” ontheffingen

De VNG is het eens met de kritiek van Divosa over het extrapoleren van aannames en cijfers. De analyse van de Inspectie aangaande het onderdeel “informele” ontheffingen is van dien aard dat stellige uitspraken hierover niet te doen zijn. De Inspectie geeft in hoofdstuk 1 daarnaast niet voor niets aan dat het onderzoek zich richt op de zogenoemde “formele” ontheffingen.

5. Re-integratieplicht mensen met formele ontheffingen

In hoofdstuk 5 stelt de Inspectie dat ongeveer 60% van de mensen met een formele ontheffing van de arbeidsplicht toch verplichtingen in de vorm van de re-integratieplicht krijgen opgelegd. Deze belangrijke conclusie zien wij tot onze spijt niet terug in het samenvattende hoofdstuk.

6.Causale relatie leeftijd en ontheffingen

Een ander punt betreft de conclusie van de Inspectie aangaande de vermeende causaliteit tussen hoge leeftijd en ontheffingen zoals gesteld in hoofdstuk 3. Uit onderzoek van Divosa (Participatieontwikkeling in perspectief) blijkt dat ouderen oververtegenwoordigd zijn in de twee laagste treden van de participatieladder. De relatie ouderen en ontheffingen is niet zozeer leeftijdgebonden maar heeft te maken met weinig perspectief op werk. Dit is een andere causale relatie dan de Inspectie stelt.

De VNG ziet uw reactie en mogelijke aanvullingen op de conceptrapportage graag tegemoet.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

J. Kriens
Voorzitter directieraad

Publicaties van de Inspectie SZW, Directie werk en inkomen

2013

R13/01	De Sociale Verzekeringsbank Veranderprogramma SVB Tien
R13/02	De invloed van ontheffingen op de arbeidsparticipatie van WWB'ers

2012

R12/01	Informatie-uitwisseling van de SUWI-keten met andere partijen Programmarapportage Informatieprocessen
R12/02	Tussen Wajong en werk Het vinden van de juiste werkplek
R12/03	Samen de focus op werk Een landelijk beeld van de samenwerking tussen professionals werk en inkomen en de gezondheidszorg
R12/04	Bredere kijk op gegevens Programmarapportage Informatieprocessen
R12/05	Werken met beperkingen Programmarapportage Participatie
R12/06	Implementatie zoekperiode jongeren Programmarapportage Inkomenszekerheid